

Tartu Ülikool
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Haridusteaduste instituut
Koolieelse lasteasutuse õpetaja õppekava

Kätlin Koemets

KOHALIKE OMAVALITSUSÜKSUSTE VÕIMALIK ÜHINEMINE JA
SELLE MÕJU KOOLIEELSETELE LASTEASUTUSTELE MÕNISTE JA
RÕUGE VALLA NÄITEL

bakalaureusetöö

Juhendaja: dotsent Hasso Kukemelk

Läbiv pealkiri: (kohalike omavalitsusüksuste ühinemise mõju algharidusele)

KAITSMISELE LUBATUD

Juhendaja: nimi (teaduskraad)

.....

(allkiri ja kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: nimi (teaduskraad)

.....

(allkiri ja kuupäev)

Tartu 2014

Resümee

Kohalike omavalitsusüksuste võimalik ühinemine ja selle mõju koolieelsetele lasteasutustele Mõniste ja Rõuge valla näitel.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on analüüsida haldusterritoriaalse reformi võimalikke mõjusid koolieelsetele lasteasutustele. Töös on tuginetud Mõniste ja Rõuge valla lasteaedade lastevanemate hinnangutele ja arvamustele.

Bakalaureusetöös kasutatakse kvantitatiivset uurimismetodoloogiat, mille andmekogumismeetodiks on standardiseeritud kirjalik küsitlus. Küsitlus sisaldab nii avatud kui ka suletud küsimustüüpe.

Töö koosneb kahest osast. Teoreetilises osas on välja toodud töös kasutatavad kesksed mõisted, nagu „kohalik omavalitsus“ ja „haldusterritoriaalne reform“. Samuti on tuginetud eelnevatele uuringutele, mis kirjeldavad haldusterritoriaalse reformi mõju koolieelsetele lasteasutustele. Bakalaureusetöö teine pool koosneb empiirilisest osast, mis kirjeldab kasutatavat meetodikat ning küsitluste tulemusi ja arutelu.

Empiirilises osas läbi viidud küsitluste tulemustele tuginedes võib peamise järeldusena välja tuua, et Mõniste ja Rõuge lapsevanematel puudub konkreetne ettekujutus ja arusaam, millist mõju võiks haldusterritoriaalne reform lasteaiavõrgustikule ja selle arengule omada. Saab välja tuua, et lapsevanema lasteaia valikut mõjutab kõige enam selle lähedus kodule. See vähendab ühelt poolt transpordiga seotud probleeme ning teisalt tagab, et lapse päev ei kujune pikkade vahemaade tõttu liialt pikaks. Antud tegur on omakorda mõjutatav käesoleva reformi poolt, kuna on võimalik, et osad lasteaiad suletakse.

Valdade liitmise mõju koolide ja lasteaedade võrgu arengule nähakse eeskätt skeptilises või negatiivses valguses. Siinkohal vihjatakse samuti lasteaedade ja koolide sulgemisele. Seega võib väita, et mõjusid seostatakse ennekõike teguritega, mis kõige otsesemalt mõjutavad lapsevanemat ja tema last.

Abstract

The potential merging of local municipalities and its effect on pre-school childcare institutions – based on Mõniste and Rõuge parish.

The purpose of this thesis is to analyze potential effects of administrative-territorial reform of local governments on pre-school childcare institutions. The main objective of the research question is to analyze how parents in Mõniste and Rõuge parish evaluate possible impact and consequences on local kindergarten network.

The research is based on quantitative methodology that used standardized polls as a data collection method. The inquiry contains both open and closed questions.

The thesis is divided into two parts. The first part is theoretical overview where important concepts such as “local government” and “local government administrative-territorial reform” are being defined. The theoretical part also brings out previous studies that have analyzed the impact of the reform on pre-school childcare institutions. The second part is empirical research that contains the description of methodology and the results and findings.

The most important finding of this thesis is that the parents of Mõniste and Rõuge parish do not have a concrete understanding of the reform’s potential effects on local kindergartens’ system and to its development. It can be brought out that the most important factor that influences the choice of a kindergarten is its location. This eases the problems with transportation and guarantees that the duration of day is not too long for a child.

The parents of Mõniste and Rõuge are rather skeptical about the reform’s effects. The majority of the respondents are afraid that some of the schools and kindergartens would be closed and this in turn will have a negative impact on children and on their parents. Thus, it can be said that the possible effects and impacts are strongly associated with personal interests that influence both parents and children.

Sisukord	
Resümee	2
Abstract	3
Sissejuhatus	5
<i>Kohalik omavalitsus ja haldusterritoriaalne reform</i>	6
<i>Haldusterritoriaalse reformi mõiste ja korraldus</i>	9
<i>Alusharidus ja haldusterritoriaalne reform</i>	12
Metoodika	15
<i>Valim</i>	16
<i>Mõõtvahend</i>	17
<i>Protseduur</i>	17
Tulemused	18
Arutelu	22
Tänuõnad	23
Autorsuse kinnitus	24
Kasutatud kirjandus	25
Lisad	28

Sissejuhatus

Haldusreform ei ole Eestis uudne teema. Sellele vaatamata ei ole paljudes omavalitsustes selle reformiga kaugemale jõutud. Omavalitsuste ühinemisel nimetab riik tõmbekeskused, kelle hulgast vallad saavad määratud tähtja jooksul vabatahtlikult valida, kellega liit luuakse. Uuenduste eesmärk on pakkuda kohalikele elanikele efektiivsemat ja tõhusamat teenuste kättesaadavust. Haldusterritoriaalse reformi raames on kesksel kohal selle majanduslikud mõjud ja haldussuutlikkus. Samas on tagaplaanile jäänud konkreetsed haridust puudutavad küsimused. Näiteks on Karl Kello (2011) kirjutanud Õpetajate Lehes, et positiivsete tulemite saavutamiseks ei tasu haridus- ja haldusreformi teineteisest lahus hoida. Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk on analüüsida haldusterritoriaalse reformi võimalikke mõjusid haridust puudutavale valdkonnale, täpsemalt koolieelsetele lasteasutustele. Vaatluse alla on võetud Mõniste ja Rõuge vallad ning nende lasteaiavõrgustikud. Peamiseks uurimisküsimuseks on välja selgitada, kuidas hindavad Rõuge ja Mõniste lapsevanemad antud reformi mõju käesolevate valdade lasteaedade võrgule. Selle tarvis on püstitatud järgnevad alauurimisküsimused:

- Millest lähtuvad lapsevanemad lasteaia valikul?
- Mis võib lapsevanemate arvates pärast valdade liitmist lasteaedades ja selle võrgus muutuda?
- Millisena näevad lapsevanemad kohaliku lasteaiavõrgustikku pärast valdade liitmist?
- Kuidas mõjutab valdade liitmine lapsevanemate arvates koolide ning lasteaedade arengut?

Bakalaureusetöös on kasutatud kõigest valimit ning andmekogumismeetodiks on küsitlused, milles on nii valikvastustega küsimusi kui ka suletud küsimusi. Mõniste ja Rõuge valla lasteaialiste vanemate arvamuste välja selgitamiseks on valitud peamiselt kvantitatiivne analüüs. Kuigi kvantitatiivsete uurimuste puhul kasutatakse enamasti hüpoteese, on antud bakalaureusetöö kaardistava suunitlusega ning seetõttu lähtutakse uurimisküsimustest. Küsimustiku avatud küsimuste puhul on kasutatud ka kvalitatiivset sisuanalüüsi.

Töö koosneb kahest osast. Esimeseks on teoreetiline ülevaade, kus on välja toodud töös kasutatavad kesksed mõisted, nagu „kohalik omavalitsus“ ja „haldusterritoriaalne reform“. Samuti on kirjeldatud eelnevaid uuringuid, mis on keskendunud

haldusterritoriaalse reformi mõjule koolieelsetele lasteasutustele. Bakalaureusetöö teine pool koosneb empiirilisest osast, kus on välja toodud kasutatav metoodika ning küsitluste tulemused ja arutelu.

Kohalik omavalitsus ja haldusterritoriaalne reform

Kohaliku omavalitsusele on määratud ülesanded, mis tuleb täita, et demokraatlikus riigis kehtestatud seadused ning plaanid jõustuksid ka keskustes ja kogukondades. Seadusega (Kohalik omavalitsus Eestis, 2008) on sätestatud, et kohalik võim peab tagama funktsioneeriva süsteemi vastutusvaldkondades, mille alla kuulub ka linna või valla hariduse korraldamine. Kohaliku kooli- ja lasteaedade võrgustiku eest vastutab sealne omavalitsus, mis peab tagama tegevuskulude katmise ning pedagoogide palga maksmise omavalitsuse eelarvest, mille vastavad vahendid eraldatakse riigieelarvest (Kohaliku omavalitsuse funktsioonid, s.a.).

Kohaliku omavalitsuse defineerimisel võib tugineda nii teoreetilistele käsitlustele kui ka konkreetsemalt riigi õigusaktidest tulenevatele tähendustele. Siinse bakalaureusetöö teoreetilises osas on ennekõike võetud aluseks mõiste „kohalik omavalitsus“ (*local government/authorities*), kuid samas on välja toodud ka „kohaliku valitsemise“ (*local governance*) kontseptsioon, mis on eelnevaga tihedalt seonduv ning seetõttu vajalik.

Kohaliku valitsemise mõiste hõlmab endas institutsioone, mehhanisme ja protsesse, läbi mille kodanikud saavad teostada oma huvisid ja vajadusi ning rakendada oma õiguseid ja kohustusi kohalikul tasandil. Efektiivset kohalikku valitsemist iseloomustavad kodanike aktiivne osalus, partnerlus erinevate kohalike gruppide vahel, informatsioonivahetus ja aruandekohustuslikud institutsioonid. Kohaliku valitsemise kontseptsioon on oma olemuselt tunduvalt laiahaardelisem kui õiguslikud raamistikud ja kohalike valitsuste institutsioonid. See hõlmab endas nii formaalseid kui ka mitteformaalseid suhteid erinevate osapoolte vahel (näiteks kohalik omavalitsus, erasektor, ühingud jne), mis kujundavad ja mõjutavad kohaliku tasandi poliitilisi ja administratiivseid tulemeid (Olsen, 2007).

Kohalik omavalitsus (KOV) seevastu seostub inimestele eelkõige keskvalitsuse osana, mis mõjutab nende igapäevaelu, enamasti läbi kohalike teenuste pakkumise (vesi, haridus, tervishoid jne) (Scott & Rao, 2011). Üheks oluliseimaks institutsiooniks ning teenusepakkujaks kohalikus omavalitsuses on toimivad haridusasutused – lasteaed ja kool. Tehes olulisi muudatusi kohalikus omavalitsuses, mitte kaasates sellesse elanikke, on mõjutatud sellest ka seal toimivad asutused.

Mäeltsemees (2006) kohaselt ei tohiks mõistel „kohalik omavalitsus“ olla rõhk

sõnal „valitsus“. Eeskätt tuleks rõhutada sõna „oma“, kuna antud termin tähendab üldiselt elanike omavalitsust, kus kogukonnal peab olema võimalus iseseisvalt korraldada oma kohalikku elu (Mäeltsemees, 2006). Mäeltsemehe definitsioon viitab kohaliku valitsemise kontseptsioonile, kus olulisel kohal on elanike tegevuse kohalikul tasandil ning mitte niivõrd valitsemise ja administratsiooniga seotud aspektid.

Analüüsides teoreetilise suunitlusega kirjandust, võib välja tuua kaks peamist definitsiooni ja lähenemist kohalikule omavalitsusele. Esimeseks on lähenemine, kus kohalikku omavalitsust võrdsustatakse riikliku struktuuriga, mis on järgmine tasand keskvalitsusest. Antud lähenemist kasutatakse eelkõige võrdleva poliitika distsipliinis. Teises definitsioonis on keskmis kohalikule omavalitsusele iseloomulikud tunnused. Enamasti on nendeks avalik-õiguslik juriidiline staatus, võim teatud kindlate poliitikate elluviimiseks, autonoomsus eelarve ja töötajaskonna suhtes, efektiivne kodanike osalus ja kohalikkus. Neid tunnuseid loetakse olulisteks, eristamaks kohalikku omavalitsust teistest kohalikest institutsioonidest ning tagamaks selle organisatsiooniline efektiivsus (Olowu, 1988).

Akadeemilises kirjanduses on välja töötatud ka erinevaid kohalikku omavalitsust puudutavaid mudeleid, mis annavad hea ülevaate antud mõiste muutumisest ajalisest perspektiivis. Näitena võib tuua Sinningu (2005) mudeli, kus kohaliku omavalitsuse kontseptsioonil on igas etapis erinev definitsioon ja rõhuasetus. Käesolev protsessil põhinev mudel koosneb kolmest etapist, milleks on „valitsuse võim“, „kliendile suunatud KOV“ ning „kodanikule suunatud KOV“.

„Valitsuse võimu“ etapis tähendas kohalik omavalitsus riiklikku institutsiooni, mis järgib valitsuse poolt kindlaks määratud ülesandeid ning mille peamiseks ülesandeks on õiguse ja korra tagamine. „Kliendile suunatud kohalik omavalitsus“ lähtub majandusprintsipiidest, kus antud mõistet on defineeritud läbi kohalike teenuste pakkumise oma elanikele. Kodanik on antud etapis passiivses rollis ehk teisisõnu tarbija.

„Kodanikule suunatud kohalik omavalitsus“ juhindub põhimõttest, et kohalik omavalitsus ei tohiks eksisteerida lihtsalt riigi, seaduste või majandusliku arengu nimel, vaid ennekõike peab see olema olemas oma kodanike hüvanguks. Käesolevas etapis võib kohaliku omavalitsust mõista kui institutsiooni, mille eesmärgiks on saavutada järjepidev koostöö oma kodanikega, kellel on aktiivne roll (Sinning, 2005). Ka Sinningu mudeli põhjal võib väita, et vähemalt teoreetilisel tasandil on kohaliku omavalitsuse ja kohaliku valitsemise kontseptsioonid omavahel tihedas seoses ning seda just ajalisest perspektiivist vaadatuna.

Kohaliku omavalitsuse mõiste ja olemuse Eestis määravad juriidilisel tasandil Eesti Vabariigi põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis ratifitseeriti Riigikogus 1994. aastal. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta defineerib mõistet „kohalik omavalitsus“ kui „kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust (Euroopa kohaliku omavalitsuse ..., 1985). Selle mõiste keskmes on eelkõige juhtimisalane tegevus, mis seostub administratiivse ja mitte niivõrd kogukondliku perspektiiviga.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on kohalikku omavalitsust defineeritud kui põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuste (valla või linna) demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse ..., 1993).

2008. aasta trükises „Kohalik omavalitsus Eestis“ on välja toodud, et Eesti põhiseaduses on kohalik omavalitsus põhjalikult ja hästi sätestatud, kuid samas ei ole sellele mõistele antud otsest definitsiooni. Sellest tulenevalt võib kohaliku omavalitsuse mõistet tõlgendada mitmeti: haldusterritoriaalne üksus (vald või linn); kohaliku omavalitsuse organ või organid (linna- või vallavalitsus või –volikogu); riigisisene detsentraliseeritud juhtimise ja kogukondliku elu korraldamise vorm. Seetõttu võib erialaselt kasutada erinevaid mõisteid, nagu kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse üksus või omavalitsusüksus, kohaliku omavalitsuse organ või omavalitsusorgan (Kohalik omavalitsus Eestis, 2008). Nagu eelnevalt toodi välja, siis siinses bakalaureusetöös kasutatakse mõistet „kohalik omavalitsus“.

Administratiivse poole pealt iseloomustab Eesti omavalitsussüsteemi ühetasandilisus, mis tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksusteks on vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Omavalitsussüsteemi keskmes on subsidiaarsuse printsiip ehk lähimuspõhimõte, mille kohaselt tuleb otsuseid teha ja ülesandeid täita elanikele kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil (Kohalik omavalitsus Eestis, 2008). Ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamisega püüti võim üksikisikule võimalikult lähedale tuua ning tagada sellega demokraatia areng ühiskonnas (Reiljan & Tipmann, 2001).

Loetud uuringute põhjal leiab töö autor, et hoolimata inimeste arvamustest ning erinevatest vastuoludest, liidetakse siiski kohalikud omavalitsused. Samas leiavad Reiljan

ja Tipmann (2001), et Eestis ei suudetud efektiivselt lahendada omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse probleeme. Loodud kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanism võtab enamikult kohalikest omavalitsustest võimaluse valla või linna majanduslikku arengut tõhusalt toetada ning seetõttu on valdade areng sõltuv keskvalitsuse rahaeraldistest. Sellest tulenevat peaks autorite kohaselt tihendama koostööd omavalituse elanikega ning omavalitsuse territooriumil tegutsevate ettevõtetega, kaasates nad oluliste küsimuste otsustamisse.

Niisugune lähenemisviis tagaks omavalitsusüksuse arendamise elanike vajadustest, huvidest ja võimalustest lähtuvalt (*Ibid.* 2001). Järelikult on ka Reiljani ja Tipmanni (2001) arvates vaja kohaliku omavalitsuse olemuse määratlemisel arvestada kogukondliku aspektiga, mille kohaselt kodanikud etendavad aktiivset rolli kohaliku elu puudutavates küsimustes. See tagaks omakorda ka efektiivsema kohaliku omavalitsusega seonduvate probleemide lahendamise, mille keskmes ei ole ainult keskvalitsuse poolt tulenevatest poliitikatest, vaid ennekõike kogukonna soovid ja vajadused.

Haldusterritoriaalse reformi mõiste ja korraldus

Käesolev bakalaureusetöö on oma teoreetiliseks lähtekohaks võtnud „haldusterritoriaalse reformi“ mõiste ning mitte niivõrd haldusreformi. Haldusreform tähendab ennekõike erinevaid meetmeid ja valdkondi, mille eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, innovatiivne, paindlik ja kvaliteetne avalike funktsioonide täitmine. Seejuures peavad protsessid olema avatud ja läbipaistavad ning ametnikud oma tegevuses aruandekohustuslikud rahva ja poliitikute ees (Laar, 2013).

Haldusterritoriaalse reformi seaduse kohaselt tähendab haldusterritoriaalne reform uue haldusüksuse moodustamist kahe või enama senise haldusüksuse baasil või ühe haldusüksuse suurenemist kahe või enama haldusüksuse (valdade või linnade) liitumise tulemusena (Haldusterritoriaalse korralduse reformi ..., 2009). Järelikult on haldusreform oma olemuselt tunduvalt laiemate eesmärkidega, samal ajal kui haldusterritoriaalne reform viitab territoriaalsetele muudatustele.

Samas on Landberg (2011) toonud välja, et meedias kajastatu põhjal võib järeldada, et haldusreformi sisu nähakse ennekõike omavalitsuste suuremateks üksusteks liitmises, ilma seejuures muid haldustoiminguid muutmata. Seetõttu seostatakse haldusreformi

eelkõige haldusterritoriaalse reformiga, mis lühidalt tähendab vastavate territooriumide ümberjagamist, suurendamist, vähendamist või ühendamist (Landberg, 2011).

Ka Jushkin (2011) on märkinud, et haldusreformi on meedias võrdsustatud haldusüksuste liitmisega. Oluline on siinkohal, et haldusterritoriaalne reform moodustab ainult ühe kuuest prioriteedist, mis on valitsuse reformialases programmis paika pandud. Haldusreformi peamiseks eesmärgiks on tõsta avaliku sektori administratiivset suutlikkust ning vähendada selle kulusid. Territoriaalsed muudatused on ainult üheks mooduseks, kuidas eelnevat saavutada. Teised prioriteedid on seotud keskvalitsuse muutustega, nagu poliitilise vastutustundlikkuse tõstmine, avaliku teenistuse süsteemi välja arendamine (Jushkin, 2001).

Eelnevast tulenevalt tuleb rõhutada, et haldusterritoriaalne reform moodustab ühe osa haldusreformist ning seetõttu ei saa antud mõisteid võrdsustada. Samas tuleb neid vaadelda paralleelsetena. Näiteks on Vanags (2005) Läti haldusreformi analüüsimisel defineerinud seda kui demokraatia tugevdamise ja kohalike omavalitsuste tegevuste efektiivsuse suurendamisena. Selle nii-öelda tuumiku moodustavad ka haldusterritoriaalsed reformid, mida rakendatakse vabatahtlikkuse printsiipi silmas pidades (Vanags, 2005). Järelikult ei saa antud mõisteid teineteisest lahus hoida, kuna haldusterritoriaalset reformi võib pidada üheks efektiivsemaks mooduseks viimaks läbi terviklik haldusreform.

Nagu eelnevalt defineeritud, hõlmab haldusterritoriaalne reform territoriaalseid reforme, mis on seotud piiridega. Piire võib pidada nii sisse- kui väljaarvestatavateks (ingl *inclusionary, exclusionary*). Piiride olemasolu loob teatava ühtekuuluvustunde, mida võib pidada üheks poliitilise kommunikatsiooni vormiks ja mis tunnustab neid erinevusi, mis eraldab piiri sees olevaid väljaspooldsusega. Olles seotud territoriaalsuse kontseptsiooniga määravad piirid kindlaks need sotsiaalsed, kultuurilised, poliitilised või majanduslikud tegurid, mis on antud kontekstis ja keskkonnas olulised (Storey, 2001).

Omavalitsuste piiride muutmine eeldab, et praegused omavalitsuste suurused või ühendused ei ole optimaalsed. Optimaalsuse määra panevad paika valitsus, majandus, teenuste pakkumise kvaliteet, administratiivsed vahendid ja kohalike omavalitsuste suutlikkus vastata globaalsetele muutustele (Shah, 2006). Seetõttu peavad haldusterritoriaalsel reformil olema kindlad ja läbimõeldud eesmärgid ja tulemid, mida soovitakse saavutada.

Lähtudes Skaburskist (2004) võib osutada mitmetele omavalitsuste ühinemiste oodatavatele eesmärkidele ja tulemitele, mis on välja toodud alljärgnevas tabelis (tabel 1).

Tabel 1. Omavalitsuste ühinemiste eesmärgid ja positiivsed tulemid (Skaburski, 2004)

<u>AUTONOOMIA JA</u> <u>EFEKTIIVSUS</u>	<u>POLIITILISED</u> <u>EESMÄRGID</u>	<u>FUNKTSIONAALSED</u> <u>EESMÄRGID</u>	<u>ADMINISTRATIIVSED</u> <u>EESMÄRGID</u>	<u>PROTSESSILISED</u> <u>EESMÄRGID</u>
globaalne konkurentsivõime	võimujaotus	mastaabisääst	maksevõimekus	kohaliku autonoomia tagamine
omavalitsussisene koordineatsioon	kohalik võim – kohalikult vastutavad valitsused	ümberjagamise edendamine	finantsiline iseseisvus ja vastutavus	paindlikkus
vaidluste efektiivsem lahendamine	kohalik võimekus valitsemiseks	keskkondlike probleemidega seotud aspektid	stabiilne maksumäär ja kasvu elastsus	võimalus kohalike osalemiseks antud protsessis
	unilateraalse otsustamise võimekus		efektiivsed valitsusvahelised suhted	ainulaadsete probleemide unikaalsuse tunnustamine
	poliitiliste debattide edendamine		võimulolijate aruandekohustus	
			organisatsiooniliste struktuuride efektiivsus	

Võib osutada mitmetele kaalukatele põhjustele, miks Eestis on otsustatud haldusterritoriaalse reformi kasuks. Esiteks on Eesti rahvaarv ja territoorium väikesed ning selle asustus Euroopa üks madamalaid (30 inimest ruutkilomeetri kohta). Samuti näitab tuleviku prognoos, et sündimuse määr on endiselt madal ja kahanev. Teiseks on Eestis vähe suuri linnasid, kus võime rääkida tuhandetest elanikest ning sellest tulenevalt mitte ka niivõrd võimekad. Eestis jätkub ka linnastumine, kus elanikud kolivad suurematesse linnadesse ning neid ümbritsevatesse äärealadesse. Seetõttu on vajalik linnasid süstemaatiliselt tugevdada (Raudjärv, 2013).

Riik reguleerib lasteaedade toimimist läbi õigusaktide. Lähtudes haldusterritoriaalse korralduse reformi eelnõu seletuskirjast (2009), on reformi peamiseks eesmärgiks tagada kohaliku omavalitsusüksuste majanduslik toimetulek ja avalike teenuste ühtlane tase kogu Eesti territooriumil läbi omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise. Sarnaselt eelnevale tabelile (tabel 1) on ka antud seletuskirjas märgitud peamiseks positiivseteks tulemiteks keskne mastaabi- ja mahuefekt, juhtimise ja teenuse osutamise kvaliteedi suurenemine ning kohalike elanike aktiivsem osavõtt otsustusprotsessi juures

(*Ibid.* 2009). Võrreldes 2. tabeliga (vt lisa 1) ei ole käesolevas seletuskirjas eeldatavad tulemid nii konkreetselt välja toodud, kuid kesksed eesmärgid, nagu majanduslikud printsiibid, kodanike aktiivne osalus ja administratiivse poole suurem efektiivsus, on siiski kattuvad.

Ka haldusterritoriaalse reformi kontekstis on olulisel kohal kohaliku omavalitsuse kogukondlikkuse aspekt ning seda ennekõike eduka reformi läbiviimise raamistikus. Lähtudes demokraatlikest põhimõtetest, peaks vallapiiride üle otsustamine olema vastavate omavalitsuste kompetentsis ning keskvõimul oleks üksnes nõustaja ja abistaja roll. Vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele (paragrahv 29) on haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise õigus valdade ja linnade osas nii asjaomastel volikogudel kui ka keskvalitsusel. Antud seaduse kohaselt peab haldusterritoriaalsete muudatuste korral küll kõikide asjaomaste omavalitsusüksuste elanike arvamuse välja selgitama, kuid ei ole eraldi sätestatud elanike arvamuse arvessevõtmise kohustust. Reiljani ja Tipmanni (2001) järgi tõlgendab aga keskvalitsus ülaltoodud seadusesätteid õigusena valdu-linnu elanikkonna ja omavalitsuste tahte vastaselt liita.

Halduskorralduse sisuliste probleemide ja vastuolude lahendamiseta võib haldusterritoriaalne reform tuua kohalikul tasandil aga pigem kahju kui kasu, millest ongi tingitud kahe võimutasandi tegelik konflikt (Reiljan & Tipmann, 2001). Sellest järeldub, et eduka reformi toimimiseks ei tohiks lähtuda ainult õiguslikest ja administratiivsetest meetmetest, vaid tuleks tugevamini kaasata ka kohalikku valitsemist, mis hõlmab nii kohalikke omavalitsusi kui ka neid elavaid kodanikke.

Alusharidus ja haldusterritoriaalne reform

Lapse areng on dünaamiline protsess: lisaks hetketasemele tuleb arvestada lähimas arengu tsoonis olevat ning luua võimalused ja keskkond arengupotentsiaali realiseerimiseks. Nii kodu kui ka lasteaed on keskkonnad, kus laps veedab enamiku ajast päevas. Seega on sujuva kooli ülemineku huvides vajalik suhtuda alusharidusse ja lasteaeda kui haridustee alguspunkti (Häidkind, 2007, viidatud Tamm, 2010 j).

Ugaste & Õun (2008) on oma artikklis maininud, et Eesti koolieelne haridus on välja kujunenud Euroopa hariduslikus ja kultuurilises kontekstis. Meie süsteemi arengut on eelkõige mõjutanud Saksamaa ja Venemaa ning samuti Nõukogude Liidu 50-aastased traditsioonid. Pärast taasiseseisvumist 1991. aastal algatati Eestis ulatuslik haridussüsteemi reform. Muutused leidsid aset õppimise sisus (tulenes elukestva õppimise põhimõttest), haridusasutuste süsteemis (koolivõrgustiku ümberstruktureerimine, uut tüüpi

haridusasutused) ja hariduse korralduses (üleminek tsentraliseeritud juhtimiselt ja rahastamiselt detsentraliseeritud korraldusele). Viimase 160. aasta jooksul on Eesti koolieelne haridus läbinud pika ajaloolise arengu.

Lasteaias käimine ei ole Eestis kohustuslik. Sellest hoolimata peab kohalik omavalitsus kindlustama piirkonnas elavale lapsele lasteaiakoha, kui lapsevanem seda soovib. Riigilegi on vajalik kindel lasteaedade võrgustik. See tagab iibe tõusu, tööturul suureneb inimeste hulk ning väheneb vaesus, millega kaasneb suurem sotsiaalne kaasatus. Munitsipaallasteaedade tegevust reguleerib koolieelsete lasteasutuste seadus, mille 10. paragrahvi kohaselt „valla- või linnavalitsus loob kõigile oma haldusterritooriumil alaliselt elavatele lastele, kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Selle tegevuse lõpetamine toimub kohaliku volikogu otsusega tema algatusel või siis, kui lasteasutusel puudub kuue kuu jooksul koolitusluba“ (Koolieelsete lasteasutuste seadus, 1999).

Haldusterritoriaalse reformi ja selle võimalikku mõju koolieelsetele lasteasutustele on eelnevalt võrdlemisi tagasihoidlikult analüüsitud. Siinkohal on oluline märkida, et eeskätt ei ole eraldi uuritud, millist mõju antud reform võib kohalike elanike arvates lasteaedadele omada. Siiski saab osutada erinevatele uuringutele, mille üheks huviorbiidiks on olnud haldusterritoriaalne reform ja koolieelsed lasteasutused.

Antsla valla ja linna ühinemise Antsla vallaks uuringus (2001) on välja toodud, et üheks ühinemisest tuleneva võimaliku negatiivse tagajärjena nähti munitsipaalasutuste, nagu lasteaedade sulgemist, mille põhjustajaks oli ka eelarveliste vahendite nappust. Samuti on uuringu üheks tulemuseks, et haridusvaldkonnas omavalitsuste ühendamise otseselt ulatuslikke muutusi ei põhjustanud. Suurimaks neist oli lasteaia ja lasteaed-alkkooli liitmine Antsla vallas. Samas olid vallajuhid arvamusel, et üldjoontes omavalitsuste ühinemine haridusasutuste võrgustikku ei mõjuta. Selle suuremateks mõjutajateks on pigem laste arv kooli teeninduspiirkonnas ja haridusasutuste poolt pakutava hariduse kvaliteet. Omavalitsuste ühendamist võib vaadelda lihtsalt kui kaasaaitajana haridusasutuste sulgemisotsuste tegemisel, mis on juba eelnevalt olnud paramatu. Ühinemise positiivseteks mõjudeks loeti ka näiteks võimalust arendada haridusvaldkonda terviklikumalt piirkonnas (Omavalitsuse ühinemise mõju ..., 2001).

Visori (2007) magistritöö keskmes oli haldusterritoriaalse reformi mõju Karksi valla haridus- ja kultuuriteenuste pakkumisele. Selle töö tulemustest selgub, et lasteaedade liitmise tulemusena on kohalikul omavalitsusel vähenenud arvlemine lasteaiakohtade pärast, mis on omakorda aidanud vältida liigset bürokraatiat. Samas on ka muid murekohti

lasteaiavaldkonnas. Kohalikud omavalitused on määratud riigi poolt korraldama lasteaia teenust ning seda rahastavad nad oma eelarvest. Anvelt & Jaagant (2012) leiavad aga, et praegune omavalitsuste tulubaas ei taga puuduvaid kohti lasteaias. See on tekitanud pahameelt ning rahulolematust elanikkonna hulgas, kuna eelkooliealiste laste vanemate võimalused lasteaia valikul on piiratud (Visor, 2007).

Eelpool mainitud magistr töö tulemustes on ka märgitud, et pärast 2007. aasta ühinemist on Karksi vallas säilinud kaks koolieelset lasteasutust. Intervjuude põhjal tuli välja arvamus, et kohalikud elanikud olid koolide ja lasteaedade liitmise vastu, kuid sellest hoolimata tegi Karksi valla juhtkond ühtse otsuste koolieelsete asutuste liitmiseks. Samas tuleb märkida, et teenused lasteaias ei ole muutunud võrreldes varasema ajaga (näiteks endiselt töötab laste päevahoiuteenus ja vajaduse korral logopeediline abi (Visor, 2007).

Negatiivseteks tulemusteks on, et lasteaedade liitmise järel tõusis kohamaks ning samuti ei toilitustata lapsi tasuta. Valla uuringust ilmnas veel, et lasteaias ei ole vabu kohti ja seetõttu on tekkinud järjekord. Enne ühinemist sellist probleemi ei olnud. Positiivseks tulemuseks on samas, et pärast kohalike omavalitsuste liitumist on paranenud just keskkuses toimiva koolieelse lasteasutuse olukord, mille näideteks on uus hoone ja vahetunud juhatus (Karksi valla kodulehekül, (s.a.), viidatud Visor, 2007 j).

Haldusterritoriaalsete reformide temaatika on aktuaalne ka teistes riikides (eelkõige Põhja-, Kesk- ja Ida-Euroopa riikides). Näiteks Armeenia vastavat praktikat silmas pidades on Shumavon *et al.* (2013) analüüsinud reformi mõju lasteaedadele läbi majandusliku perspektiivi. Antud uuringut võib eeskätt pidada kvantitatiivseks ja majanduslikele mõjudele (kokkuhoiule) suunitletuks. Uuringu tulemustes on toodud välja, et reformi tagajärjel suletavaid lasteaedaseid võib pidada heaks kokkuhoiu allikaks.

Eraldi on analüüsitud, kuidas vähenenud lasteaedade arv aitab kulusid kokku hoida renoveerimisalastelt ja tööjõu kuludelt. Samas on rõhutatud, et majanduslikud kasud ei ole peamised ning tuleb arvestada ka rohkem kvalitatiivsete tulemustega. Eelpool nimetatud autori uurimusest või näidetena tuua välja, et töökoha kaotused, negatiivse suhtumise reformi ning kohaliku elaniku ja ametniku teineteisest distantseerumise. Käesolevasse uuringusse on kaasatud küll kohalike elanike arvamused, kuid seda mitte alushariduse temaatikal.

Tkachuk, Tkachuk & Hanushchak (2012) on analüüsinud haldusterritoriaalse reformi mõju Ukraina kontekstis. Autorite kohaselt on reform vajalik pidades silmas koolieelseid asutusi ja nende efektiivset toimimist. Väiksemates valdades on lasteaiakohti vähe ning sealset langenut sündimusmäära saab seletada nii, et noored lapsevanemad

võtavad arvesse väheste lasteaedade olemasolu. Pikemad vahemaad sunnivad noori mõtlema ning kui lasteasutus ei asu kodule üsna lähedal, lõpeb see vallast lahkumisega suuremasse asulasse, kus leidub rohkem võimalusi. Seetõttu kolitakse suurematesse valdadesse, mis suudavad teenuseid rohkemal määral pakkuda ning paremad tingimused täisväärtuslikuks eluks (Tkachuk *et al.*, 2012). See omab omakorda tuntavat mõju antud valdadele, kust lahkutakse ning nende haldussuutlikkusele.

Eelnevate uuringute põhjal võib väita, et kohalike elanike silmis võib haldusterritoriaalne reform omada nii negatiivseid kui ka positiivseid mõjusid koolieelsete lasteasutuste võrgule. Suurimaks negatiivseks mõjuks loetakse seniste lasteaedade sulgemist või liitmist, mida võis ka oodata, sest see omab kõige otsesemat mõju lastevanematele. Samas tuntakse ka positiivseid mõjusid, nagu mitmekesisem teenuse pakkumine, uued hooned, laiahaardelisemad võimalused õppetingimuste parandamiseks.

Siinse bakalaureusetöö empiirilise osa peamine eesmärk on välja selgitada, millisena näevad Rõuge ja Mõniste valla lapsevanemad haldusterritoriaalse reformi mõju alushariduse asutustele. Võru kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku analüüsis (2000) on välja toodud, et nii Rõuge kui ka Mõniste vald peaksid liituma tugevamate Võru piirkonna valdadega. Võru maakonna puhul on tegemist Eesti mastaabis piirimaakonnaga, kus asustustihedus on jäänud aastatelt hõredamaks ning peamiste sotsiaalmajanduslike nõrkustena omavalitsuste ühendamiseks nähakse vananevat elanikkonda ning üldist haldussuutlikkuse taset (Suvi, 2000).

Metoodika

Bakalaureusetöö aluseks on kvantitatiivne uurimismeetod, millele on lisatud ka kvalitatiivseid uurimiselemente. Andmeid koguti küsitlusega, milles on nii avatud kui ka 5-pallisel Likerti skaalal põhinevaid küsimusi. Avatud küsimuste eesmärk oli paluda lapsevanematel detailselt ja süstematiseeritult kirjeldada kogukonna arusaamu. Tulemused koondati, kategoriseeriti ning teostati kvalitatiivne sisuanalüüs, kus töö autor püüdis leida ühtse arusaama. Teostatud analüüsi tulemused on nähtavad lisas 2.

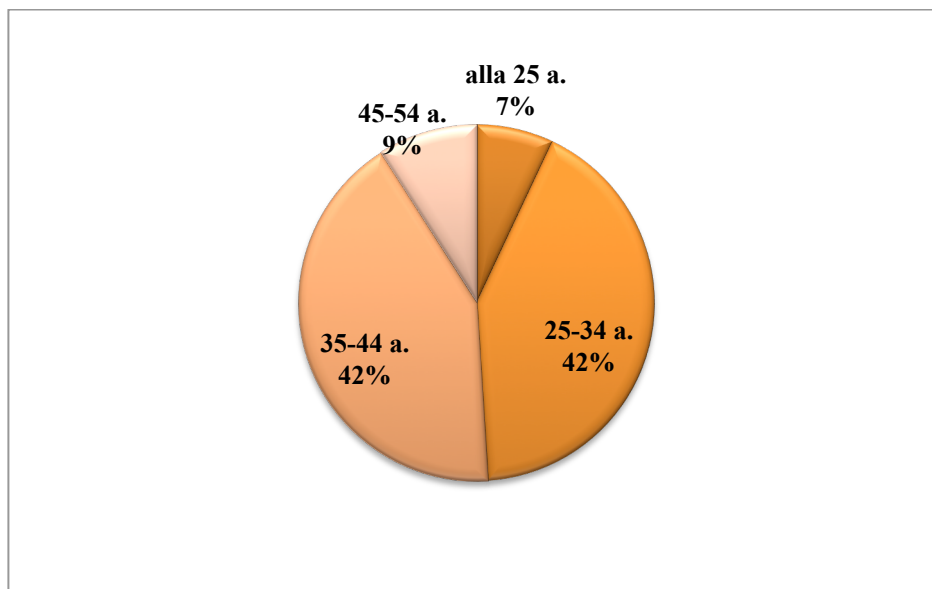
Uuriija toimetas küsitluslehed Rõuge ja Mõniste lasteaia õpetajatele, kellel paluti küsimustikud edastada lastevanematele, kes pidid need ära täitma. Lasteaiaõpetajatel paluti anda uurijale kindlaks kuupäevaks teada, et küsitluslehed on jõudnud tagasi lasteaeda. Pärast teate saamist käis töö autor andmetel järel. Küsitluse ankeet on nähtav lisas 3.

Valim

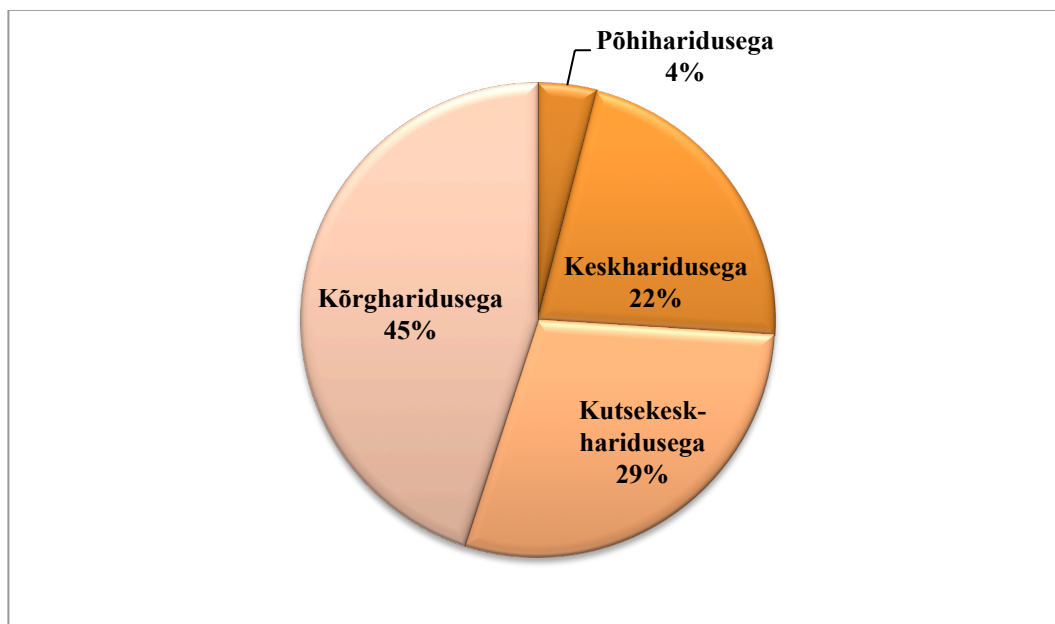
Valimi koostamisel on lähtutud eesmärgipärasest valimist. Eesmärgipärasel valimis on uuritavad valitud lähtuvalt lõputöö uurimisküsimusest ehk valimi moodustavad Rõuge ja Mõniste lasteaedades käivate laste vanemad. Töö autor ei saanud kõikidelt lastevanematelt tagasi täidetud küsimustikke ning mittevastamine võib hajutada üldpilti lastevanemate arvamuse osas kohalike omavalitsuste liitmisele. Küsitlusele vastanute põhjal moodustavad uuritavate hulga 45 lapsevanemat, millel on järgmised tunnused:

- Mõniste elanikke 20%, Rõuge elanikke 80%
- töötajaid koduvallas 49%, naabervallas 36% ja mujal 15%
- naised 87%, mehi 13%

Nagu sektordiagrammis on märgitud, siis küsitlusele vastanud 45 lapsevanema hulgast on kõige suurem hulk vastajaid vanuses 25–44 aastat.



Järgnevalt diagrammilt võib lugeda, et küsitluslehtedelt saadud info põhjal võib väita, et vastanute hulgas leidub enim kõrgharidusega inimesi ning väiksem protsent kuulub põhiharidusega lastevanematele.



Mõõtvahend

Uurimuse läbiviimiseks koostas töö autor küsimustiku (vt lisa 3). Küsimustikus on kasutatud nii valikvastustega kui ka avatud küsimusi, mis võimaldas uuritaval vastata vabalt etteantud küsimusele. Andmete kogumise instrumendis on kasutatud 5-pallilist Likerti skaalat. Vastajatel paluti andmekogumisinstrumendis olevate küsimuste puhul tabelis toodud tegureid hinnata skaalal 1–5, kus miinimumväärtuseks (ehk 1) oli „üldse ei mõjutanud“ ning maksimumväärtuseks (ehk 5) „mõjutas väga oluliselt“. Uurimismeetod on kirjalik küsitlus, mille tulemustele teostatakse statistiline analüüs. Analüüsi eesmärk on välja tuua peamised lasteaialaste lapsevanemate arvamused kohalike omavalitsuste võimaliku liitmise tagajärgede osas. Avatud küsimustele teostati kontentanalüüs, mis võimaldab kaardistada tähtsamad lapsevanemate seisukohad.

Protseduur

Töö autor koostas küsimustikud lähtuvalt töö eesmärkidest. Töö kirjandusega ning andmekogumisinstrumendi väljatöötamisega toimus 2013. aasta novembrist detsembrini. Kuna uurimuse autoril ei olnud võimalik lastevanematele ise küsimustikke jagada, paluti

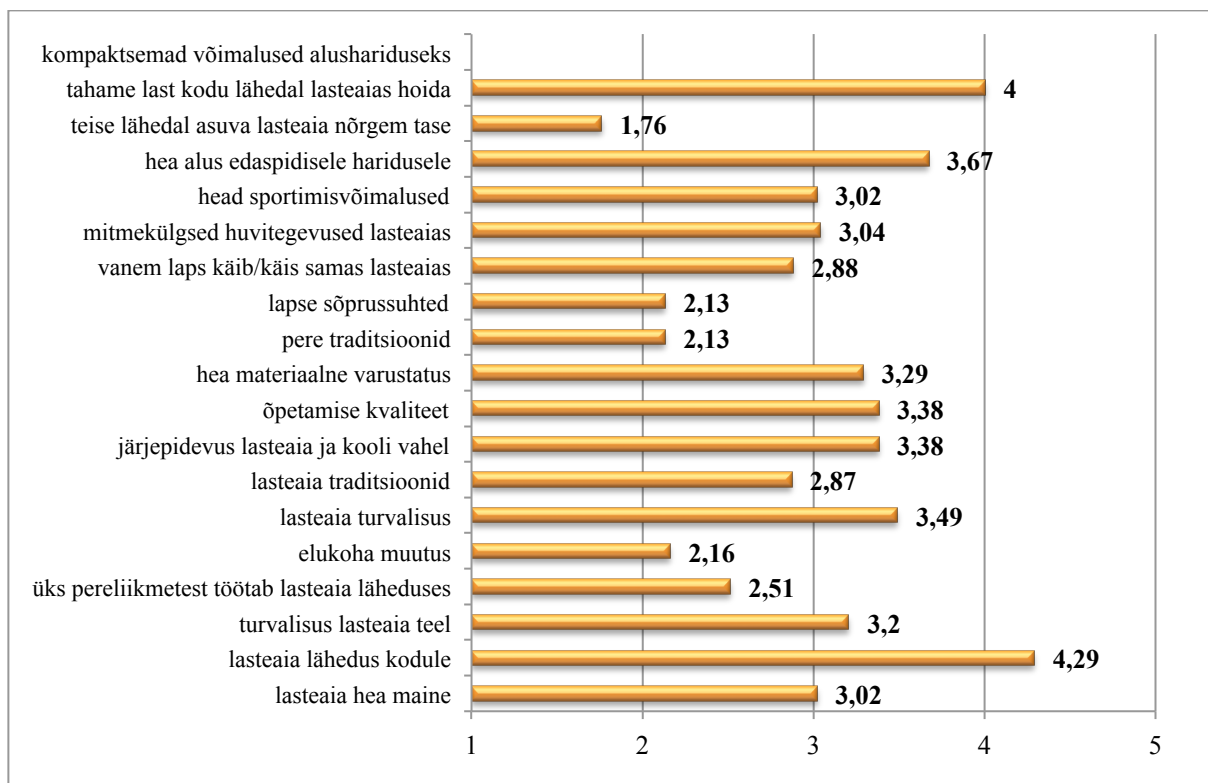
luba ja abi elektroonilise kirja teel Mõniste ja Rõuge lasteaia direktoritelt. Neile edastati juhised, kuidas toimida ning mis eesmärgil küsitlus läbi viiakse. Küsimustikud saadeti paberkandjal ümbrikutes Mõniste ning Rõuge lasteaedadesse rühmaõpetajatele, kes need lapsevanematele toimetasid. Ankeedid olid anonüümsed ja eelnevalt polnud võimalik lastevanematel küsimustega tutvuda. Küsimustikud toodi nädala jooksul rühmaõpetajate kätte, kes need kokku kogusid ning töö autori kätte toimetasid. Küsitlus viidi läbi veebruaris 2014. Küsitluse tulemuste analüüsiks kasutati statistilise andmetöötluse tarkvara SPSS Windows 20.0 (Statistical Package for Social Sciences) ja MS Excel. Andmed sisestati programmi ning rakendati esmaseid analüüsifunktsioone nagu sagedustabelid, diagrammid.

Tulemused

Saadud tulemused kirjeldavad Mõniste ja Rõuge valla lapsevanemate hinnanguid ja arvamusi võimalikust mõjust valdade ühinemise puhul lasteaedade võrgule.

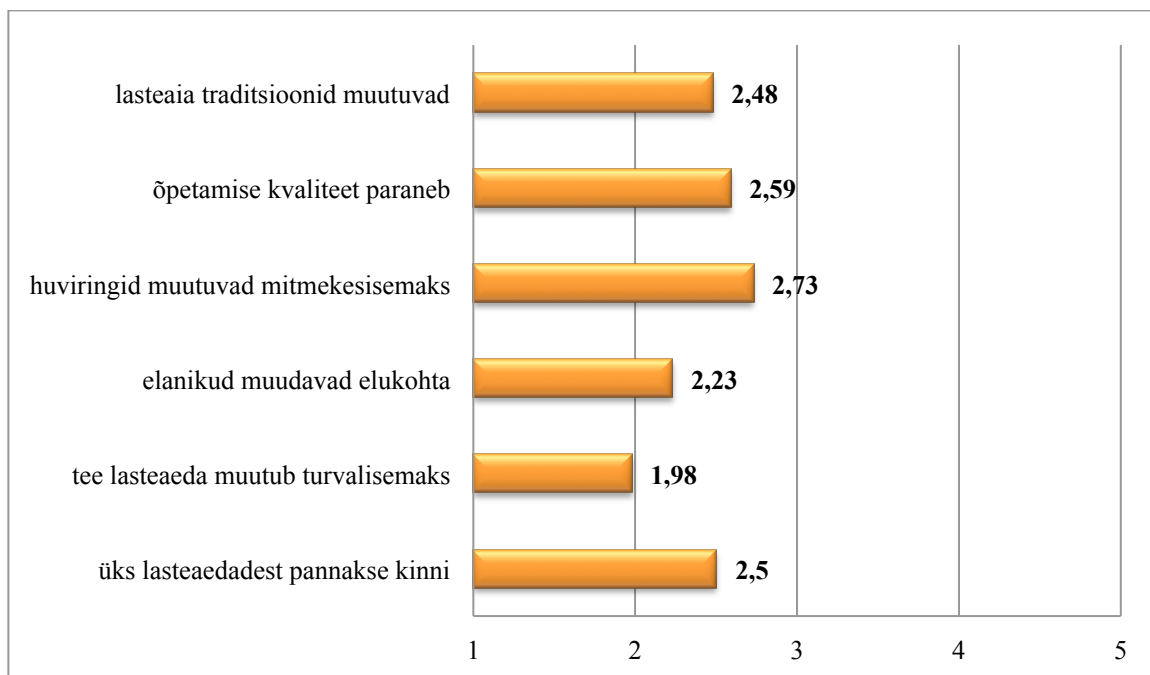
Küsitluse teostamisel oli uurija eesmärk küsitlusega välja selgitada, millest lähtusid lapsevanemad lasteaia valikul.

Nagu alljärgnevalt graafikult (joonis 1) näha, siis kõige enam lähtuti lasteaia valikul selle lähedusest kodule („tahame last kodu lähedal lasteaias hoida“ – keskmine 4 ja „lasteaia lähedus kodule“ – keskmine 4,29). Samuti omab olulist rolli ka lasteaia võimekus ja suutlikkus tagada hea alus lapse edaspidisele haridusele (keskmine 3,67). Mitte niivõrd määrava tähtsusega lasteaia valikul olid teise lähedal asuva lasteaia nõrgem tase (1,76), lapse sõprussuhted (2,13) ja peretraditsioonid (2,13). Antud küsimuse standardhälbeks on 1,40, mis arvestades üleüldist keskmist (3) viitab asjaolule, et Likerti skaala kohaselt on hajuvad ehk vastajad pole ühel meelel.



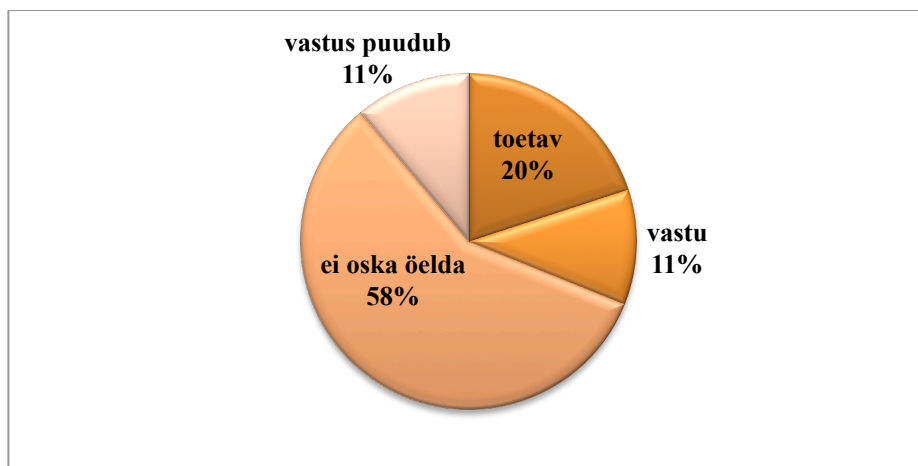
Joonis 1. Lapsevanemate lasteaia valikut mõjutavad tegurid

Vastajatel paluti ka hinnata, mis võib muutuda pärast valdade liitmist. Selle küsimuse puhul tuli samuti valikvariante hinnata skaalal 1 kuni 5, kus 1 väärtuseks oli „kindlasti mitte“ ning 5 väärtuseks „igal juhul“. Allpool toodud jooniselt (joonis 2) on näha, et keskmised jäävad alla väärtuse 3 („ei oska öelda“). Tulemuste põhjal on kõige kaheldavama väärtusega pärast valdade liitumist lasteaia tee turvalisemaks muutumine (keskmine 1,98). Kõige kõrgem keskmine on variandil, mille kohaselt huviringid muutuvad mitmekesisemaks (keskmine 2,73). Siinkohal näitab esitatud küsimuse standardhälve (1,27) samuti, et lastevanemate vastused olid küllaltki erinevad.



Joonis 2. Valdade liitumise võimalik mõju lasteaedadele

Lapsevanemate hinnangu osas võimalikule lasteaiaõrgustikule pärast valdade liitmist moodustas kõige suurema osa „ei oska öelda“ variant, mille suuruseks on 58%. Toetava seisukoha määraks oli 20% ning mittetoetavaid hinnanguid oli 11%. Sellele küsimusele jättis 11% vanematest vastamata.



Joonis 3. Hinnang võimalikule lasteaiaõrgustikule pärast valdade liitmist

Andmekogumisinstrument sisaldas ka kahte avatud küsimust, kus vastajatel paluti põhjendada oma hinnangut võimalikule lasteaiaõrgustikule pärast valdade liitumist ning kuidas võiks valdade liitmine mõjutada koolide ja lasteaedade arengut. Avatud küsimustele vastas kokku 30 inimest 45-st ning nende tulemused on kaardistatud tabelites lisas 1 ja 2.

Küsimus, millele tuli lastevanematel anda hinnang võimalikule lasteaiavõrgustikule pärast valdade liitmist, saab tehtud tabeli vastuste analüüsi põhjal välja tuua järgneva:

- Kuus lapsevanemat ei oska täpselt põhjendada, milline on nende hinnang lasteaiavõrgustikule pärast valdade liitmist. See tähendab, et vastajad ei ole enda arvates teemaga niivõrd kursis või puuduvad eelnevad konkreetsed kogemused selles vallas.
- Neli lapsevanemat leiavad, et valdade liitmine võib lasteaiavõrgustikule hästi mõjuda. Positiivsete võimalike arengutena nähakse koostöö suurenemist lasteaedade vahel, uuendusi, õppetegevuste mitmekülsust ning alushariduse andmise jätkuvat toetamist.
- Kaheksa lapsevanemat suhtuvad pigem skeptiliselt valdade liitmise võimalikku mõjusse lasteaiavõrgustikule. Negatiivsete teguritena nähakse lasteaia tee pikenemist, lasteaiakohtade vähenemist ning lasteaedade võimalikku sulgemist.
- Kaks lapsevanemat leiavad, et valdade liitmine ei oma mingisugust mõju senisele lasteaiavõrgustikule.

Teise avatud küsimuse puhul oli uurija eesmärk välja selgitada, milline on lapsevanemate hinnang valdade liitmisest tulenevale mõjule koole ja lasteaedasid silmas pidades.

Lisas 2 oleva tabeli analüüsi põhjal võib osutada järgnevatele tulemustele:

- Viis lapsevanemat ei osanud konkreetselt välja tuua, milline võiks olla valdade liitmise mõju koolide ning lasteaedade arengule.
- Üheksa lapsevanema arvates ei tohiks valdade liitmine omada mingisugust mõju nimetatud vallas.
- Üheksa lapsevanemat leiavad, et valdade liitmine võib koolide ja lasteaedade arengule mõjuda negatiivselt. Selle peamiste põhjustena tuuakse välja transpordiga seotud probleemid, ülerahvastatus, endise keskkonna muutumine, koolide ja lasteaedade sulgemine ja vahemaade pikenemine. Kõige rohkem on viidatud just koolide ja lasteaedade sulgemisele, mida nähakse ennekõike negatiivses valguses. See on ka loogiline, kuna lapsevanem mõtleb ennekõike oma pere heaolule, ehk kuidas vahemaa pikenemine mõjub nii vanematele kui ka lastele.
- Neli lapsevanemat arvavad või loodavad, et valdade liitmine mõjub koolide ja lasteaedade edasisele arengule positiivselt.

Arutelu

Käesolevas bakalaureusetöös püstitatud uurimisküsimuse eesmärk oli välja selgitada, kuidas hindavad Rõuge ja Mõniste valla lapsevanemad võimaliku haldusterritoriaalse reformi mõju lasteaedadele. Empiirilises osas läbi viidud küsitluse tulemustele tuginedes võib peamise järeldusena välja tuua, et lapsevanematel puudub konkreetne ettekujutus ja arusaam, millist mõju võiks reform lasteaiaavõrgustikule ja selle arengule avaldada. Võib osutada mitmele võimalikule põhjusele, miks lapsevanematel ei ole kindlaid seisukohti valdade liitmise mõju osas. Esiteks ei ole Rõuge ja Mõniste vallas haldusterritoriaalne reform olnud niivõrd päevakorras ja aktuaalne. See tähendab, et välja ei ole töötatud konkreetseid strateegiaid ning plaane valdade liitmist puudutava temaatika osas. Sellest tulenevalt ei ole valdade elanikel veel konkreetset ettekujutust võimalike muutuste kohta omavalitsuste ühinemisel. Sinning (2005) on märkinud, et kohalik omavalitsus ei tohiks kindlasti jääda riigi, seaduste või majanduslikule tasemele, vaid eesmärgiks tuleb seada järjepidev koostöö omavalitsuses elavate kodanikega, kellele kuulub põhiline roll. Kahjuks puuduvad lastevanematel haldusterritoriaalset reformi puudutavad kogemused ja informatsioon ning seetõttu on keeruline hinnata valdade liitmise mõju lasteaedadele.

Küsitluse tulemuste põhjal võib kindlalt väita, et lapsevanema lasteaia valikut mõjutab kõige enam selle lähedus kodule. See vähendab ühelt poolt transpordiga seotud probleeme ning teisalt tagab, et lapse päev ei kujune pikkade vahemaade tõttu liialt väsitavaks ja kauakestvaks. Antud alauurimisküsimusega soovis uurija välja selgitada, kas lasteaia valikut mõjutavad tegurid võiksid omakorda olla mõjutatud valdade liitmisest. Siinkohal eksisteerib selge seos ehk kui valdade liitmise tulemusena suletakse mõni lasteaedadest, siis ei saa paljud lapsed käia enam kodu lähedal lasteaias.

Rõuge ja Mõniste valla lapsevanemate seas oli kõige enam levinud arvamus, et pärast lasteaedade liitmist muutuvad huviringid mitmekesisemaks, mida võib vaadelda positiivse tegurina. Samas olid vastajad aga üldiselt suurte muutuste võimalikkuse osas skeptilised, pigem kalduti arvama, et need muutused ning positiivsed tegurid on ebatõenäolised. Siinkohal on oluline rõhutada, et muutuste osas oli välja pakutud nii positiivse kui ka negatiivse olemusega variante.

Siinse töö üks eesmärk oli välja selgitada lapsevanemate hinnang võimalikule lasteaiaavõrgustikule pärast valdade liitmist, tuleb eristada suletud ja avatud küsimuste vastuste tulemusi. Suletud küsimuse vastuste analüüsimisel ilmnes, et suurem osa lapsevanematest ei oska määratleda ega arvata, kas võimalik reform võiks lasteaedadele

mõjuda pigem positiivselt või negatiivselt. Seevastu avatud küsimuste vastuste analüüsi tulemused tõendavad, et kaalukam on see osa lastevanematest, kes näevad valdade liitmise mõju lasteaiavõrgustikule ja selle arengule pigem negatiivses valguses. Ennekõike tuuakse välja, et lasteaedasad võidakse sulgeda ning seetõttu suureneb vahemaa asutuse ja kodu vahel, tekivad probleemid eelkõige transpordiga.

Valdade liitmise mõju koolide ja lasteaedade arengule nähakse eeskätt skeptilises või negatiivses valguses. Siinkohal viidatakse samuti lasteaedade ja koolide sulgemisele. Seega võib väita, et mõjusid seostatakse ennekõike teguritega, mis kõige otsesemalt mõjutavad lapsevanemat ja last. Oluline on välja tuua, et küsitluse tulemuste põhjal ei eksisteeri erinevusi Rõuge ja Mõniste valla lapsevanemate hinnangutes. Mõlemas vallas on nii reformi suhtes positiivsemalt kui ka negatiivsemalt meelestatud lapsevanemaid.

Bakalaureusetöö empiirilise osa tulemused kattuvad suures osas eelnevate samalaadsete uuringute järeldustega, kus valdade ühinemise võimaliku negatiivse tagajärjena nähakse lasteaedade sulgemist ning sellest tulenevalt transpordi ja kohtade arvuga seonduvaid probleeme.

Küsitluse läbiviimisel ja tulemuste analüüsimisel esines märkimisväärsed piirangud. Töö kirjutamist raskendasid asjaolud, et avatud küsimustele ei vastanud paljud lapsevanemad. Seetõttu võis teatav osa võimalikust olulisest informatsioonist puududa ning pilt võib olla natuke moonutatud ja hajuv. Samas oli küsitlusele vastanute arv oodatust suurem, pakkudes siiski hea üldpildi.

Käesoleva töö edasiarendusena tuleks läbi viia samalaadne uuring inimestega, kes elavad valdades, kus on haldusterritoriaalne reform juba aset leidnud ning oskaks seetõttu osutada konkreetsetele kogemustele antud vallas. See võimaldaks luua ülevaatliku võrdluspildi ning pakkuda omakorda esmaseid juhiseid ja nõuandeid, kuidas valmistada lapsevanemaid võimalikuks reformiks ette.

Tänuõnad

Suur tänu lasteaia direktoritele vastutulelikkuse ja abivalmiduse eest ning aitäh lastevanematele, kes vastasid küsimustikele.

Autorsuse kinnitus

Kinnitan, et olen koostanud ise käesoleva lõputöö ning toonud korrektselt välja teiste autorite ja toetajate panuse. Töö on koostatud lähtudes Tartu Ülikooli haridusteaduste instituudi lõputöö nõuetest ning on kooskõlas akadeemiliste tavadega.

Kasutatud kirjandus

- Anvelt, K. & Jaagant, U. (2012, 6. Nov). Lasteaiakohtade puudus: kas põhjuseks on kitsi riik või omavalitsuste valed valikud. *Eesti Päevaleht*. Külastatud aadressil <http://www.epl.ee/news/eesti/lasteaiakohtade-puudus-kas-pohjuseks-on-kitsi-riik-voi-omavalitsuste-valed-valikud.d?id=65220020>.
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta* (1985). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>.
- Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu* (2009). Külastatud aadressil https://www.siseministeerium.ee/public/HT_korralduse_reformi_seadus.pdf.
- Haldusterritoriaalse korralduse reformi seletuskiri* (2009). Külastatud aadressil http://haldusreform.files.wordpress.com/2012/09/haldusterritoriaalse_korralduse_reformi_seletuskiri.pdf.
- Jushkin, K. (2001). *Democratic Dimensions of Administrative-Territorial Reform. The Case of Estonia from the Perspective of Local Democracy*. Külastatud aadressil http://www.ut.ee/ABVKeskus/?leht=publikatsioonid&aasta=2001&dok=Local_Democracy#_Toc524817037.
- Kello, K. (2011, 28. okt). Haridus- ja haldusreform- või vastupidi. *Õpetajate Leht*, lk 2.
- Kohalik omavalitsus Eestis*. (2008). Külastatud aadressil https://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik_omavalitsus_Eestis_2008.pdf.
- Kohaliku omavalitsuse funktsioonid*. (s.a.). Külastatud aadressil <https://www.siseministeerium.ee/5979/>.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus* (1993). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>.
- Koolieelsete lasteasutuste seadus* (1999). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006>.
- Laar, M. (2013). Haldusreformi ideed ja praktika. *Riigikogu Toimetised*, nr 28.
- Landberg, J. (2011, 25. okt). Haldusreform ja haldusterritoriaalne reform. *Sakala*.
- Mäeltsemees, S. (2006). *Omavalitsuse terminoloogia*. *Estonica, Entsüklopeedia Eestist*.

- Olowu, D. (1988). *African Local Governments as Instruments of Economic and Social Development*. lk 12.
- Olsen, B. (2007). *Decentralisation and Local Governance, Module 1: Definitions and Concepts*. lk 7.
- Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikusele*. (2001). Tallinn.
- Raudjärv, M. (2013). *On Certain Aspects of the Need and Possibility for the Administrative-Territorial Reform in Estonia*. Külastatud aadressil <https://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/viewFile/1238/1196> .
- Reiljan, J., & Tipmann, K. (2001). *Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid*. Lk 424-425, 432.
- Scott, Z., & Rao, S. (2011). *Topic Guide on Decentralisation and Local Government*. Külastatud aadressil <http://www.gsdr.org/docs/open/DecLocGov2011.pdf>.
- Shah, A. (2006). *Local Governance in Industrial Countries*. The World Bank. Lk 233.
- Shumavon, D., H., Balian, A., Paturyan, J., Grigoryan, A., Gevorgyan, V., Matevosyan, M., Minasyan, N., Drnoyan, A., & Barooni, A. (2013). *Estimation of Direct and Indirect Costs and Benefits Related to Consolidation of Communities of the Republic of Armenia*. Külastatud aadressil http://tcpa.aua.am/files/2012/07/TCPA-for-Counterpart_Cost-Benefit-Final-Report_ENG.pdf.
- Sinning, I., H. (2005). Citizen-Oriented Local Government and Concepts of Participation. *Journal of Social Work, Theory & Practice*, 12. Külastatud aadressil http://www.bemidjistate.edu/academics/publications/social_work_journal/issue12/articles/sinning.htm.
- Skaburskis, A. (2004). *Goals for Municipal Restructuring Plans*. Lk 38-53.
- Storey, D. (2001). *Territoriality: The Claiming of Space* (lk 146-148). Harlow: Pearson Educational.
- Suvi, L. (2000). *Võru maakonna haldusterritoriaalne reform*. Ekspertarvamus.
- Tamm, K. (2010). *Valdade ühinemise diskussiooni analüüs Kuusalu ja Loksa valdade ühinemisläbirääkimiste näitel*. Publitseerimata bakalaureusetöö. Tartu Ülikool.

Tkachuk, A., Tkachuk, R., & Hanushchak, Yu. (2012). *Reforms in the Administrative and Territorial Structure of Ukraine: Lessons of History 1907- 2009* (lk 99).

Ugaste, A., & Õun, T. (2008). *History and Current Situation in the Estonian Early Childhood Education*. Külastatud aadressil
http://sokl.uef.fi/verkkojulkaisut/varhais/ugaste_oun.pdf.

Vanags, E. (2005). Development of Local Government Reforms in Latvia. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, 15.

Visor, A. (2007). *Haldusterritoriaalne reform kohaliku omavalitsuse tasandil Karksi valla näitel: kohalike omavalitsuste liitumise mõju kultuuri- ja haridusteenuste kättesaadavusele*. Publitseerimata magistritöö.

Lisad

Lisa 1. Tabel 2.

Hinnang võimalikule lasteaiavõrgustikule pärast valdade liitmist	
Ei soovi liitumist.	Eelistan lapse viimist kodu lähedale lasteaeda.
Mingeid muutusi ei tule.	Puuduvad kogemused
Ei oska öelda.	Ei ole liitmise ja selle tagajärgedega kursis. Tavaelaniku jaoks ei muutu ilmselt midagi.
Ei oska öelda, mis see kaasa toob, kuid avatud uutele ideedele.	Kindlasti oleks väiksele lasteaiale vaja uuendusi – võiks tulla uusi kasvatajaid, kes tooksid kaasa uusi ja värskeid ideid.
Muutused ei tohiks olla pealesunnitud. Need peaksid olema põhjendatud.	Kindlasti muutub õppimine mitmekülgsemaks.
Koostöö suurenemine lasteaedade vahel.	Midagi ei lähe paremaks.
Meeldib praegune mõnus ja kodune lasteaed. Ei tahaks, et see suuremaks kasvab.	Kui vallad liidetakse, siis lasteaedade arv kindlasti väheneb, paljudele lastele kohti ei jätku.
Enamik lasteaedu suletakse ja teekond pikeneb, rahaliselt võib-olla kulukam.	Usun, et toetatakse alushariduse andmist ja luuakse kõik tingimused selleks.
Ei ole selle teemaga kursis.	Toetan, et laps saaks käia lasteaias võimalikult kodu lähedal. Väga oluline on turvalisus lasteaiateel ja lasteaias.
Puudub selle kohta info, kes kellega ühineb ja kui palju lasteaedu kusagil on.	

Lisa 2. Tabel 3.

Valdade liitmise mõju koolide ja lasteaedade arengule	
Transpordiga seotud probleemid, võõrad isikud hakkavad otsuseid tegema.	Negatiivselt
Ei mõjuta üldse, asi läheb edasi vanaviisi.	Teekond pikeneb, võib-olla suletakse koole ning lasteaedu vähesuse tõttu.
Praegu on väga tore ja lapsesõbralik lasteaed. Ei usu, et seoses valdade liitumisega midagi muutub.	Ei usu, et arengut muudab. Lasteaia teekond muutub ja keskkond.
Ei tea	Ei usu, et see mingeid muutusi kaasa toob.
Areng arvatakse olevat positiivne, siis see peaks ju hea olema, aga kardan, et lapsed kannatavad kõige rohkem.	Ei mõjuta
Ei oska öelda.	Suletakse mõned asutused.
Ei oska öelda.	Lasteaedu ei tohiks mõjutada nii eriti, tuleks vaid juurde lapsi, kui vallad ühinevad.
Suletakse suurem jagu üleliigseid koole ja lasteaedasid.	Loodan, et positiivselt.
Loodan, et ainult positiivses suunas.	Kui koduvald (Rõuge) jääb tõmbekeskuseks, siis võimalused vähenevad lasteaeda ja kooli toetada.
Kui lasteaiaid/koolid liidetakse, siis ilmselt praegune hubasus kaob.	Ei oska öelda, kas üldse midagi mõjutab.
Ei usu, et oluliselt mõjutab, kui siis võimaldab KOV-il rohkem rahaliselt panustada arengusse.	Ilmselt suletakse üks lasteaedadest.
Koolid ja lasteaiaid võivad minna suuremaks, mistõttu võib halveneda kvaliteet; lasteaiaid ja koolid on ülerahvastatud.	Koole ja lasteaedu jääb vähemaks. Arengule see kaasa ei aita.
Ei oska midagi arvata.	Kindlasti vaadatakse majandamiskulud üle ja laste arv koolis. Vastavalt sellele võib väiksemad koolid kinni panna. See oleks lastele probleemiks, kuna vahemaad on pikad ja laste päevad lähevad pikemaks.
Pigem positiivselt	Koole liidetakse, aga ei usu, et lasteaedu. Probleemid on täiesti erinevad koolide ja lasteaia teenuste pakkumisel.
Ei oska vastata.	

Lisa 3. Küsimustik.

Lugupeetud vastaja!

Olen Tartu Ülikooli koolieelse lasteasutuse õpetaja õppekava tudeng ja palun Teie kaasabi lõputöö uurimuse läbiviimisel. Antud küsimustikuga soovin välja selgitada, kuidas võiks mõjutada eelseisev valdade liitmine lasteaedade edaspidist käekäiku.

Palun Teil vastata alljärgnevale küsimustele. Küsimustik on anonüümne ning andmeid kasutatakse ainult lõputöö raames.

Küsimustiku täitmine võtab aega orienteeruvalt 15-20 minutit.

Palun tagastada küsimustik kinnises ümbrikus lapse lasteaiaõpetaja kätte hiljemalt 5 päeva jooksul!

Head vastamist!

Lugupidamisega,

Kätlin Koemets

Koolieelse lasteasutuse õpetaja üliõpilane

Vajadusel on võimalik ühendust saada e-mailil: katlinkoemets@gmail.com

1. Millest lähtusite lasteaia valikul ? Palun ringitage sobiv number igal real.

	Mõjutas väga oluliselt	Mõjutas oluliselt	Mõjutas teatud määral	Pigem ei mõjutanud	Üldse ei mõjutanud
1. lasteaia hea maine	5	4	3	2	1
2. lasteaia lähedus kodule	5	4	3	2	1
3. turvalisus lasteaia teel (liiklusolud)	5	4	3	2	1
4. üks pereliikmetest töötab lasteaia läheduses	5	4	3	2	1
5. elukoha muutus	5	4	3	2	1
6. lasteaia turvalisus	5	4	3	2	1
7. lasteaia traditsioonid	5	4	3	2	1
8. järjepidevus lasteaia ja kooli vahel	5	4	3	2	1
9. õpetamise kvaliteet	5	4	3	2	1

10. hea materiaalne varustatus (nt. Kaasaegsed õppevahendid, uudsed õpetamise meetodid)	5	4	3	2	1
11. pere traditsioonid – see on ka lapse vanemate lasteaed	5	4	3	2	1
12. lapse sõprussuhted (nt. Lapse sõber läks samasse lasteaeda)	5	4	3	2	1
13. vanem laps käib/käis selles lasteaias	5	4	3	2	1
14. mitmekülgsed huvitegevused selles lasteaias	5	4	3	2	1
15. head sportimisvõimalused	5	4	3	2	1
16. lasteaed paneb hea aluse lapse edaspidisele haridusele	5	4	3	2	1
17. teise lähedal asuva lasteaia tase meid ei rahuldanud	5	4	3	2	1
18. tahame last kodu lähedal lasteaias hoida	5	4	3	2	1
20. kompaktsamad võimalused omandada alusharidus (nt. Kombineeritud ja mitmekesised õppetegevused, s.h. õuesõppetegevused)	5	4	3	2	1
21. Mõni muu põhjus					
.....	5	4	3	2	1
.....	5	4	3	2	1
.....	5	4	3	2	1
.....	5	4	3	2	1

.....	5	4	3	2	1
.....					

2. Mis võib muutuda pärast valdade liitmist ?

	Igal juhul	Pigem jah	Ei oska öelda	Vähetõenäoline	Kindlasti mitte
1. üks lasteaedadest pannakse kinni	5	4	3	2	1
2. tee lasteaeda muutub turvalisemaks	5	4	3	2	1
3. elanikud muudavad elukohta	5	4	3	2	1
4. huviringid muutuvad mitmekesisemaks	5	4	3	2	1
5. õpetamise kvaliteet paraneb	5	4	3	2	1
6 lasteaia traditsioonid muutuvad	5	4	3	2	1
7. Veel midagi? Palun nimetage					
.....	5	4	3	2	1
.....	5	4	3	2	1

3. Milline on Teie hinnang võimalikule lasteaia võrgustikule pärast valdade liitmist?

1. Toetav 2. Vastu muutustele 3. Ei oska öelda

Palun täpsustage!

.....
.....
.....

4. Kuidas mõjutab valdade liitmine koolide ning lasteaedade arengut ?

.....
.....
.....

Teie elukoht:

- a. Mõniste vald
- b. Rõuge vald

Töökoht:

- a. koduvallas
- b. naabervallas

Haridus:

- a. põhiharidus
- b. keskharidus
- c. kutsekeskharidus
- d. kõrgharidus

Vanus:

- a. alla 25
- b. 25-34
- c. 35-44
- d. 45-54
- e. 55 ja rohkem

Sugu:

- a. naine
- b. mees

Täna vastamast!

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Kätlin Koemets

(sünnikuupäev: 13.07.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

“Kohalike omavalitsusüksuste võimalik ühinemine ja selle võimalik mõju koolieelsetele lasteasutustele Mõniste ja Rõuge valla näitel”,

mille juhendaja on dotsent Hasso Kukemelk,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 16. mail 2014. aastal